

Gołdap, dnia _____ 2026 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

za pośrednictwem

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

10-950 Olsztyn, ul. Michała Kajki 10/12

Odwołujący: Rada Miejska w Gołdapi

reprezentowana przez Przewodniczącą Rady Miejskiej w Gołdapi

adres: Urząd Miejski w Gołdapi, Plac Zwycięstwa 14, 19-500 Gołdap

ODWOŁANIE

od Uchwały Nr RIO.VIII-0120-269/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 10 lipca 2026 r.

Działając na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Rada Miejska w Gołdapi wnosi odwołanie od Uchwały Nr RIO.VIII-0120-269/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 10 lipca 2026 r. w sprawie zaopiniowania uchwały Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025.

Niniejsza wersja odwołania została oparta na materiale dostępnym w terminie odwoławczym, w szczególności na uchwale Składu Orzekającego, opinii i wniosku Komisji Rewizyjnej, dokumentach sprawozdawczych oraz pisemnych odpowiedziach i wyjaśnieniach Urzędu Miejskiego udzielonych Komisji Rewizyjnej w toku opiniowania wykonania budżetu. Odwołanie nie opiera się na protokole z sesji absolutorijnej, ponieważ w czternastodniowym terminie odwoławczym protokół ten nie jest jeszcze dostępny w formie pozwalającej na jego dołączenie. Brak takiego protokołu nie może jednak pozbawiać Rady prawa do skorzystania z ustawowego środka odwoławczego.

I. WNIOSKI

Rada Miejska w Gołdapi wnosi o:

1. uwzględnienie odwołania w całości;
2. zmianę zaskarżonej uchwały Składu Orzekającego poprzez pozytywne zaopiniowanie uchwały Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025;
3. ewentualnie, w przypadku nieuwzględnienia wniosku z pkt 2, uchylenie zaskarżonej uchwały Składu Orzekającego i ponowne rozpoznanie sprawy z uwzględnieniem argumentacji oraz dokumentów załączonych do niniejszego odwołania;
4. uwzględnienie, przy ocenie zasadności uchwały absolutorijnej, pisemnych materiałów źródłowych, które były przedmiotem prac Komisji Rewizyjnej albo pozostają w bezpośrednim

związku z oceną wykonania budżetu za 2025 rok, w szczególności pisemnych wyjaśnień Urzędu Miejskiego dotyczących dochodów, wydatków, bilansu, rachunku zysków i strat, zadłużenia, odpisów aktualizujących, zwrotu dotacji i odsetek związanych z projektem Zakładu Przyrodoleczniczego oraz niewykonanych zadań inwestycyjnych;

5. dopuszczenie możliwości uzupełnienia akt o protokół z XLIV sesji Rady Miejskiej w Gołdapi po jego sporządzeniu, jeżeli Kolegium uzna ten dokument za konieczny dla pełnej oceny przebiegu debaty absolutoryjnej.

II. ZARZUTY WOBEC ZASKARŻONEJ UCHWAŁY

Zaskarżonej uchwale zarzuca się:

6. Błędą wykładnię art. 18 ust. 2 pkt 4 i art. 18a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 270 i art. 271 ustawy o finansach publicznych, polegającą na przyjęciu, że odmowa udzielenia absolutorium wymaga w istocie wykazania kwalifikowanego naruszenia prawa, kwotowego naruszenia granic wydatków albo winy organu wykonawczego, podczas gdy procedura absolutoryjna obejmuje całościową ocenę wykonania budżetu.
7. Błędne przyjęcie, że zatwierdzenie sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu przesądza o pozytywnej ocenie wykonania budżetu w rozumieniu absolutorijnym.
8. Nieprawidłowe uznanie, że Komisja Rewizyjna i Rada Miejska nie dokonały oceny kompleksowej, mimo że materiał Komisji obejmował zarówno elementy korzystne dla organu wykonawczego, jak i elementy krytyczne, w tym dane o dochodach, wydatkach, deficycie, przychodach, rozchodach, zadłużeniu, zobowiązaniach wymagalnych, wykonaniu części majątkowej budżetu, kosztach finansowych, kosztach operacyjnych oraz realizacji zadań inwestycyjnych.
9. Pominięcie znaczenia pisemnych odpowiedzi i wyjaśnień Urzędu Miejskiego udzielonych Komisji Rewizyjnej, które potwierdzają, że Komisja prowadziła dodatkowe wyjaśnienia i nie ograniczyła się do arbitralnego wskazania wybranych elementów budżetu.
10. Nieprawidłową ocenę znaczenia rozbieżności plan-wykonanie w części majątkowej budżetu, w szczególności dochodów majątkowych wykonanych w 46,51% planu po zmianach, wydatków majątkowych wykonanych w 74,06% planu po zmianach oraz wydatków inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych wykonanych w 73,57% planu.
11. Nieprawidłowe pominięcie znaczenia zadań inwestycyjnych z wykonaniem 0% oraz zadań wykonanych w stopniu znikomym, w szczególności modernizacji oświetlenia wykonanej w 3,9% planu po zmianach.
12. Nieprawidłowe uznanie, że skutki zwrotu dotacji i odsetek związanych z projektem Zakładu Przyrodoleczniczego nie stanowiły wystarczającej przesłanki oceny absolutoryjnej, mimo że zwrot ten nastąpił w 2025 roku, obciążył wykonanie budżetu, rachunek zysków i strat oraz sytuację finansową Gminy kwotą co najmniej 18.007.616,75 zł.
13. Pominięcie, że sposób prezentacji zwrotu dotacji i odsetek w materiałach sprawozdawczych oraz powiązanych zestawieniach mógł ograniczać przejrzystość informacji przedstawianej Radzie, zwłaszcza przez ujmowanie tych kwot w dziale ochrony zdrowia, rozdziale profilaktycznych domów zdrowia oraz w zestawieniach nakładów inwestycyjnych bez dostatecznie

jednoznacznego wyodrębnienia, że nie były to nowe nakłady rzeczowe na ochronę zdrowia ani realne nakłady inwestycyjne poniesione w 2025 roku.

14. Przekroczenie funkcji opiniodawczej przez zastąpienie oceny Rady własną oceną wagi przesłanek absolutoryjnych, mimo że wskazane przez Komisję i Radę okoliczności miały charakter budżetowy, liczbowy i wynikały z materiału sprawozdawczego.

III. STANOWISKO SYNTETYCZNE

Rada Miejska nie twierdzi, że każdy przypadek niewykonania wydatku lub każde odchylenie od planu budżetu automatycznie uzasadnia odmowę absolutorium. Rada podnosi jednak, że w 2025 roku wystąpił zbieg kilku istotnych okoliczności budżetowych: niskie wykonanie dochodów majątkowych, istotne niewykonanie wydatków majątkowych, wykonanie części zadań inwestycyjnych na poziomie 0% lub bliskim 0%, znaczny zwrot środków związanych z projektem Zakładu Przyrodoleczniczego wraz z odsetkami, spadek środków pieniężnych i pogorszenie aktywów netto budżetu. Łączna ocena tych okoliczności mieści się w granicach procedury absolutoryjnej.

Zaskarżona uchwała Składu Orzekającego w praktyce sprowadza odmowę absolutorium do sytuacji, w której organ stanowiący wykaże naruszenie konkretnego przepisu prawa albo winę organu wykonawczego. Tak rozumiany standard jest nadmierny. Absolutorium nie jest postępowaniem w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej, karnej ani cywilnej. Jest oceną wykonania budżetu. Ta ocena może być negatywna również wtedy, gdy zarzuty mają charakter finansowy, organizacyjny i sprawozdawczy, a nie przybierają postaci deliktu finansowego.

IV. MATERIAŁ, NA KTÓRYM OPIERAŁA SIĘ OCENA RADY I KOMISJI

Wbrew stanowisku Składu Orzekającego materiał Komisji Rewizyjnej nie ograniczał się do kilku wybranych danych. Komisja dysponowała dokumentami podstawowymi wymaganymi w procedurze absolutoryjnej oraz dodatkowymi pisemnymi odpowiedziami Urzędu. Istotne jest to, że Komisja Rewizyjna zadawała pytania i uzyskiwała pisemne odpowiedzi jeszcze przed sformułowaniem opinii, co świadczy o prowadzeniu rzeczywistego postępowania wyjaśniającego.

Dokument / materiał	Zakres informacji	Znaczenie dla odwołania
Informacja skrócona - wykonanie budżetu 2025	Podstawowe wykonanie budżetu: dochody, wydatki, wynik, nadwyżka operacyjna, część majątkowa.	Potwierdza, że ocena Komisji obejmowała całość budżetu, a nie wyłącznie pojedynczy wydatek.
Dochody.pdf	Szczegółowe wykonanie dochodów wraz z komentarzami do pozycji o niższym wykonaniu.	Pozwala wykazać przyczyny i strukturę niewykonania dochodów, w tym majątkowych.
Wydatki.pdf	Szczegółowe wykonanie wydatków bieżących i majątkowych wraz z wyjaśnieniami urzędu.	Pozwala odróżnić oszczędności od niewykonania zadań oraz wykazać, które pozycje miały charakter istotny.
Odpowiedź na pytania Przewodniczącego z 27.05.2026 r.	Informacje o niekwestionowaniu uchwał i zarządzeń budżetowych, wykonaniu zadań własnych i zleconych, wykupie obligacji oraz braku zobowiązań wymagalnych.	Potwierdza, że Komisja znalazła także elementy korzystne dla Burmistrza.
Rachunek zysków i strat - wyjaśnienia	Wyjaśnienie wzrostu pozostałych kosztów operacyjnych i finansowych, w tym zwrotu dotacji ZPL i odsetek.	Kluczowy materiał dla wykazania związku skutków finansowych z wykonaniem budżetu 2025.
Wyjaśnienia do pozycji bilansu z wykonania budżetu	Zmiana aktywów netto budżetu i środków pieniężnych.	Potwierdza pogorszenie aktywów netto i spadek środków pieniężnych.

Dokument / materiał	Zakres informacji	Znaczenie dla odwołania
Zadłużenie Gminy na 31.12.2025 r.	Struktura zadłużenia, spłaty i wykup obligacji.	Pozwala uczciwie uwzględnić elementy pozytywne: spadek zadłużenia i brak zobowiązań wymagalnych.
Pisma dotyczące rozwiązania umowy i zwrotu środków ZPL	Rozwiązanie umowy, wezwanie do zwrotu, kwoty zwrotów z 11.07.2025 r. i 27.08.2025 r.	Potwierdza, że zdarzenie ZPL było realnym zdarzeniem budżetowym 2025, a nie ogólną oceną historycznego projektu.
Tabela 11 - realizacja planu zadań inwestycyjnych	Zadania inwestycyjne wykonane w 0% lub w stopniu znikomym.	Potwierdza rzeczowy wymiar niewykonania części majątkowej budżetu.

V. PROCEDURA ABSOLUTORYJNA ZOSTAŁA ZACHOWANA

Z uzasadnienia zaskarżonej uchwały wynika, że uchwała Nr XLIV/299/2026 została podjęta w głosowaniu jawnym, imiennym, przy udziale pełnego składu Rady Miejskiej, wynikiem 8 głosów za, 7 głosów przeciw i 0 głosów wstrzymujących się. Skład Orzekający nie zakwestionował zachowania wymogów formalnych głosowania ani faktu zapoznania radnych z dokumentami wymaganymi w procedurze absolutoryjnej.

Spór dotyczy zatem nie tego, czy Rada mogła procedować uchwałę absolutoryjną, lecz tego, czy przedstawione i ocenione przesłanki mogły uzasadniać negatywną ocenę wykonania budżetu. W ocenie Rady - mogły, ponieważ odnosiły się do wykonania budżetu, a nie do pozabudżetowej lub personalnej oceny Burmistrza.

VI. ZATWIERDZENIE SPRAWOZDAŃ NIE WYKLUCZA NIEUDZIELENIA ABSOLUTORIUM

Skład Orzekający przywiązał nadmierną wagę do faktu, że Rada Miejska podjęła wcześniej uchwałę w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu. Z tego faktu nie wynika obowiązek udzielenia absolutorium.

Ustawodawca przewidział odrębne czynności: zatwierdzenie sprawozdania finansowego i sprawozdania z wykonania budżetu oraz podjęcie uchwały absolutoryjnej. Gdyby zatwierdzenie sprawozdania przesądzało o pozytywnym absolutorium, druga uchwała miałaby charakter czysto formalny. Tymczasem absolutorium ma funkcję ocenną: rada może przyjąć sprawozdanie jako prawidłowy materiał źródłowy, a następnie na podstawie danych w nim zawartych negatywnie ocenić sposób wykonania budżetu.

W niniejszej sprawie Rada nie kwestionowała arytmetycznej poprawności sprawozdań. Przeciwnie, opierała się na danych wynikających ze sprawozdań i materiałów wyjaśniających. Negatywna ocena nie była więc odmową przyjęcia danych sprawozdawczych, lecz oceną skutków finansowych i rzeczowych wykonania budżetu ujawnionych w tych dokumentach.

VII. KOMISJA REWIZYJNA DOKONAŁA OCENY KOMPLEKSOWEJ, W TYM ELEMENTÓW KORZYSTNYCH

Zarzut braku kompleksowej oceny nie znajduje potwierdzenia w materiale. Komisja Rewizyjna wskazała dane podstawowe dotyczące dochodów, wydatków, deficytu, przychodów, rozchodów, zadłużenia i zobowiązań wymagalnych. Dodatkowo uzyskała od Urzędu Miejskiego pisemne wyjaśnienia dotyczące elementów korzystnych dla wykonania budżetu.

Element korzystny lub stabilizujący	Dane z materiału	Znaczenie ocenne
Dochody ogółem	144.334.202,13 zł, tj. 96,95% planu po zmianach	Element korzystny, lecz nie przesądzający samodzielnie o absolutorium.
Dochody bieżące	138.955.898,02 zł, tj. 101,20% planu po zmianach	Element korzystny, potwierdzający wykonanie bieżącej strony dochodowej.
Wydatki bieżące	130.516.578,64 zł, tj. 95,39% planu po zmianach	Element stabilizujący, ale niewyluczający oceny części majątkowej.
Brak zobowiązań wymagalnych	Urząd potwierdził brak zobowiązań wymagalnych na 31.12.2025 r.	Element korzystny, znany Komisji i Radzie.
Zadłużenie	32.052.594,10 zł; spadek wobec 2024 r.	Element korzystny, uwzględniony w materiale Komisji.
Wykup obligacji	Łącznie 4.000.000,00 zł, w tym część przed pierwotnym terminem wykupu	Element korzystny, ale nie neutralizujący skutków ZPL i niewykonania części majątkowej.

To, że Komisja po uwzględnieniu elementów korzystnych nadała większą wagę elementom negatywnym, nie oznacza braku kompleksowości. Oznacza jedynie odmienną ocenę wagi poszczególnych danych. Kompleksowość nie wymaga jednakowego rozwinięcia każdego elementu pozytywnego i negatywnego; wymaga rozpatrzenia całości materiału i powiązania wniosku z wykonaniem budżetu. Ten warunek został spełniony.

VIII. ROZBIEŻNOŚCI PLAN-WYKONANIE W CZĘŚCI MAJĄTKOWEJ BYŁY ISTOTNE

Najistotniejszym elementem negatywnej oceny była część majątkowa budżetu. Dane przedstawiają się następująco:

Kategoria	Plan po zmianach	Wykonanie	Realizacja	Różnica / uwaga
Dochody majątkowe	11.563.787,43 zł	5.378.304,11 zł	46,51%	niewykonanie o 6.185.483,32 zł
Dochody z majątku	2.332.335,65 zł	948.831,44 zł	40,68%	bardzo niski poziom realizacji
Dotacje i środki na inwestycje	9.202.451,78 zł	4.400.472,67 zł	47,82%	niski poziom pozyskania/rozliczenia środków inwestycyjnych
Wydatki majątkowe	27.106.365,69 zł	20.075.542,76 zł	74,06%	niewykonanie o 7.030.822,93 zł
Wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne	26.606.365,69 zł	19.575.542,76 zł	73,57%	istotne niewykonanie części rzeczowo-inwestycyjnej

Skład Orzekający słusznie zauważył, że planowane dochody są wielkościami minimalnymi niezbędnymi do osiągnięcia równowagi budżetowej, a planowane wydatki są wielkościami maksymalnymi. Rada nie kwestionuje tej zasady. Nie wynika z niej jednak, że bardzo niskie wykonanie dochodów majątkowych i znaczne niewykonanie wydatków majątkowych nie mogą być ocenione w procedurze absolutoryjnej. Uchwała budżetowa jest nie tylko limitem, lecz także planem rzeczowo-finansowym. Jeżeli część majątkowa budżetu zostaje wykonana w ograniczonym zakresie, rada ma prawo ocenić, czy stopień realizacji zadań i skutki finansowe są akceptowalne.

Nie jest zatem trafne stanowisko, że odmowa absolutorium wymaga wykazania przekroczenia granic wydatków. Niewykonanie istotnych zadań może być równie istotne dla oceny wykonania budżetu jak przekroczenie limitu, zwłaszcza gdy dotyczy zadań ujętych w budżecie i mających znaczenie dla mieszkańców albo bezpieczeństwa finansowego gminy.

IX. ZADANIA INWESTYCYJNE Z WYKONANIEM 0% ORAZ ZNIKOMYM WYKONANIEM

Materiał źródłowy obejmuje zestawienie zadań inwestycyjnych, które w 2025 r. zostały zaplanowane, ale nie zostały wykonane. Łączna wartość planu po zmianach dla wskazanych zadań z wykonaniem 0% wyniosła 1.424.289,22 zł.

Lp.	Zadanie inwestycyjne z wykonaniem 0%	Plan po zmianach	Wykonanie
1	Dokumentacja projektowa wykonania chodnika przy drodze wojewódzkiej w Grabowie (DW650)	50.000,00 zł	0,00 zł / 0,0%
2	Dokumentacja odcinka ul. Boczna - kolejny etap	102.000,00 zł	0,00 zł / 0,0%
3	Przebudowa drogi od Corso do ul. Jeziorowej	305.880,00 zł	0,00 zł / 0,0%
4	Zakup agregatu mobilnego - ochrona ludności i obrona cywilna	219.541,12 zł	0,00 zł / 0,0%
5	Zakup namiotów pneumatycznych wielozakresowych - ochrona ludności i obrona cywilna	90.000,00 zł	0,00 zł / 0,0%
6	Zakup przyczep do przewozu wody pitnej - ochrona ludności i obrona cywilna	155.000,00 zł	0,00 zł / 0,0%
7	Świetlica wiejska w Botkunach - dokumentacja	1.868,10 zł	0,00 zł / 0,0%
8	Dotacja celowa na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych	500.000,00 zł	0,00 zł / 0,0%
	Łącznie	1.424.289,22 zł	0,00 zł / 0,0%

Odrębnym przykładem zadania o znikomym wykonaniu była modernizacja oświetlenia. Przy planie po zmianach 947.471,26 zł wykonanie wyniosło 36.900,00 zł, tj. 3,9% planu. W sprawozdaniu wskazano, że wykonano dokumentację w postaci audytu efektywności energetycznej oraz dokumentację techniczną do uzyskania pozwolenia od konserwatora zabytków. Nie jest to jednak wykonanie rzeczowe głównego celu modernizacyjnego odpowiadające skali planu ujętego w budżecie.

W tym zakresie ocena Komisji i Rady nie miała charakteru pozabudżetowego. Dotyczyła konkretnych zadań ujętych w budżecie, ich wykonania oraz relacji pomiędzy planem rzeczowo-finansowym a faktycznym rezultatem roku budżetowego.

X. ZWROT DOTACJI I ODSETEK ZPL JAKO ZDARZENIE BUDŻETOWE 2025 ROKU

Zdarzenie związane z projektem Zakładu Przyrodoleczniczego nie było okolicznością oderwaną od wykonania budżetu. W 2025 r. Instytucja Zarządzająca RPO WiM rozwiązała bez wypowiedzenia umowę o dofinansowanie projektu „Budowa Zakładu Przyrodoleczniczego wraz z rozbudową Promenady Zdrojowej w Uzdrowisku Gołdap” i wezwała Gminę do zwrotu środków wraz z odsetkami. W piśmie wskazano m.in. niezakończenie projektu w terminie, niezłożenie końcowego wniosku o płatność oraz nieosiągnięcie wskaźników produktu i rezultatu.

Gmina dokonała dwóch zwrotów w 2025 r.:

Data zwrotu	Łączna kwota	Należność główna	Odsetki	Dokument
11.07.2025 r.	13.780.000,00 zł	8.148.365,15 zł	5.631.634,85 zł	Pismo Gminy z 15.07.2025 r.
27.08.2025 r.	4.227.616,76 zł	2.539.777,76 zł	1.687.839,00 zł	Pismo Gminy z 28.08.2025 r.
Łącznie	18.007.616,76 zł	10.688.142,91 zł	7.319.473,85 zł	Zestawienie na podstawie obu pism

W dokumentach sprawozdawczych i wyjaśnieniach rachunku zysków i strat zdarzenie to znalazło odzwierciedlenie w pozostałych kosztach operacyjnych oraz kosztach finansowych. Pozostałe koszty operacyjne Urzędu Miejskiego w 2025 r. obejmowały m.in. 10.688.142,91 zł zwrotu dotacji na ZPL, zaś koszty finansowe obejmowały 7.319.473,85 zł odsetek od zwróconej dotacji. Zdarzenie to miało zatem bezpośredni wpływ na wykonanie budżetu i sytuację finansową Gminy w 2025 r.

Rada nie rozstrzyga w procedurze absolutoryjnej, czy i w jakim zakresie Burmistrz ponosi odpowiedzialność osobistą za przyczyny powstania obowiązku zwrotu. Rada ocenia natomiast wykonanie budżetu za 2025 r., w którym to budżecie faktycznie wystąpił zwrot ponad 10,68 mln zł należności głównej oraz ponad 7,31 mln zł odsetek. Tak znaczny skutek finansowy nie może zostać uznany za okoliczność obojętną dla absolutorium.

XI. PRZEJRZYSTOŚĆ SPRAWOZDAWCZOŚCI I RYZYKO MYLNEJ PREZENTACJI ZDARZENIA ZPL

Jednym z istotnych elementów oceny absolutoryjnej była także przejrzystość informacji przedstawionych Radzie. Rada nie stawia zarzutu fałszywości sprawozdań ani nie kwestionuje technicznej klasyfikacji budżetowej operacji. Problem polegał na tym, że zdarzenie jednostkowe o wartości ponad 18 mln zł nie zostało w sposób dostatecznie syntetyczny i jednoznaczny wyodrębnione jako zdarzenie nadzwyczajne z punktu widzenia oceny wykonania budżetu.

Zwrot należności głównej dotyczący ZPL został wykazany w części majątkowej w rozdziale 85116 jako zwrot dotacji oraz płatności dotyczący wydatków majątkowych - Budowa Zakładu Przyrodoleczniczego, w kwocie 10.688.142,91 zł. W tym samym obszarze dokumenty wykazywały pozycje dotyczące inwestycji oraz ochrony zdrowia. Odsetki w kwocie 7.319.473,85 zł zostały natomiast wykazane w dziale 851 Ochrona zdrowia, rozdziale 85116 Profilaktyczne domy zdrowia, paragrafie 4560.

Taka prezentacja może być poprawna klasyfikacyjnie, ale bez wyraźnego komentarza opisowego może prowadzić do mylnej interpretacji, że Gmina w 2025 r. poniosła znaczne realne nakłady na ochronę zdrowia albo nowe nakłady inwestycyjne, podczas gdy zasadniczą część tych kwot stanowiła zwrot wcześniej otrzymanego dofinansowania oraz odsetki od zwróconej dotacji. Rada miała prawo ocenić, czy dokumenty przedstawione organowi stanowiącemu dostatecznie jasno odróżniały realne wydatki rzeczowe od wydatków restytucyjnych i finansowych skutków nierozliczenia projektu.

Ten zarzut mieści się w procedurze absolutoryjnej, ponieważ rada podejmuje uchwałę absolutoryjną po zapoznaniu się ze sprawozdaniem z wykonania budżetu, sprawozdaniem finansowym, informacją o stanie mienia i stanowiskiem Komisji Rewizyjnej. Przejrzystość tych informacji ma bezpośrednie

znaczenie dla możliwości rzetelnej oceny wykonania budżetu. Rada nie ocenia więc w tym zakresie ogólnej działalności Burmistrza, lecz jakość informacji budżetowej przedstawionej w procedurze absolutoryjnej.

W konsekwencji stanowisko Komisji, że brak wyodrębnionego i jednoznacznego opisanie skutków zwrotu dotacji oraz odsetek ograniczał możliwość pełnej oceny sytuacji finansowej Gminy, było stanowiskiem mieszczącym się w granicach ustawowych kompetencji Komisji Rewizyjnej i Rady.

XII. SPADKI ŚRODKÓW PIENIĘŻNYCH I AKTYWÓW NETTO BUDŻETU

Ocena Komisji obejmowała również zmianę stanu środków pieniężnych i aktywów netto budżetu. Z wyjaśnień do bilansu wynika, że aktywa netto budżetu pogorszyły się z poziomu -16.458.531,06 zł na początek roku do -22.205.739,36 zł na koniec roku, tj. o 5.747.208,30 zł. Jednocześnie środki pieniężne budżetu zmniejszyły się z 23.578.401,34 zł do 14.833.478,89 zł, co oznacza spadek o 8.744.922,45 zł w pozycji środków pieniężnych budżetu. W szerszym ujęciu środków pieniężnych, przyjmowanym przez Komisję, wskazywano spadek z 23.949.229,84 zł do 15.806.748,36 zł, tj. o 8.142.481,48 zł.

Różnice te nie są samodzielnym zarzutem prawnym, ale stanowią element oceny bezpieczeństwa finansowego i skutków wykonania budżetu. W połączeniu ze zwrotem dotacji i odsetek, niewykonaniem części majątkowej oraz pogorszeniem wyniku budżetu uzasadniały negatywną ocenę wykonania budżetu.

XIII. WYMÓG WYKAZANIA WINY I NARUSZONEGO PRZEPISU ZOSTAŁ UJĘTY PRZEZ SKŁAD ORZEKAJĄCY ZBYT RYGORYSTYCZNIE

Skład Orzekający wskazał, że każdy zarzut wobec organu wykonawczego powinien być precyzyjny oraz wskazywać naruszony przepis prawa. Wymóg precyzji jest zasadny, ale nie może prowadzić do utożsamienia absolutorium z postępowaniem w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Rada nie prowadzi w procedurze absolutoryjnej postępowania quasi-dyscyplinarnego, nie ustala winy osobistej i nie orzeka o odpowiedzialności prawnej Burmistrza.

Wymóg precyzji powinien oznaczać wskazanie konkretnych faktów budżetowych, konkretnych kwot, kategorii wydatków, poziomów wykonania oraz ich związku z wykonywaniem budżetu przez organ wykonawczy. W niniejszej sprawie ten standard został spełniony: wskazano konkretne dane planu i wykonania, konkretne zadania inwestycyjne, konkretny zwrot dotacji i odsetek, konkretne spadki środków i aktywów netto oraz konkretne pozycje kosztowe w rachunku zysków i strat.

Nie można natomiast wymagać, aby uchwała absolutoryjna zawierała pełną kwalifikację prawną każdego zdarzenia na wzór decyzji sankcyjnej. Taki standard w praktyce ograniczałby kompetencję absolutoryjną rady wyłącznie do przypadków, w których uprzednio zakończono inne postępowanie kontrolne lub dyscyplinarne. Nie wynika to ani z ustawy o samorządzie gminnym, ani z ustawy o finansach publicznych.

XIV. RIO NIE POWINNO ZASTĘPOWAĆ OCENY RADY WŁASNĄ OCENĄ WAGI PRZESŁANEK

Rada podziela pogląd, że absolutorium dotyczy wykonania budżetu, a nie całokształtu działalności organu wykonawczego. Jednak w niniejszej sprawie przyczyny odmowy były budżetowe: dotyczyły

dochodów, wydatków, inwestycji, zwrotu dotacji i odsetek, kosztów, płynności oraz przejrzystości dokumentów sprawozdawczych.

Skład Orzekający w istocie nie zakwestionował podstawowych danych liczbowych. Uznał natomiast, że dane te nie mają wystarczającej wagi do odmowy absolutorium. Taka ocena prowadzi do zastąpienia oceny organu stanowiącego oceną organu opiniodawczego. RIO może badać, czy stanowisko Rady mieściło się w granicach procedury absolutoryjnej i czy nie było oparte na przesłankach pozabudżetowych. Nie powinno natomiast wykluczać odmowy absolutorium wyłącznie dlatego, że samo przypisuje inną wagę określonym zjawiskom finansowym.

XV. BRAK PROTOKOŁU W TERMINIE ODWOŁAWCZYM NIE MOŻE OGRANICZAĆ PRAWA DO ODWOŁANIA

Zaskarżona uchwała wskazuje, że wraz z uchwałą Rady przedłożono wyciąg z projektu protokołu sesji. Na potrzeby niniejszego odwołania Rada nie opiera się na pełnym protokole, ponieważ w ustawowym terminie czternastu dni od doręczenia uchwały Składu Orzekającego protokół z sesji absolutoryjnej nie jest jeszcze dostępny w formie końcowej.

Odwołanie powinno być rozpoznane na podstawie dokumentów dostępnych i załączonych, w szczególności dokumentów pisemnych, które były przedmiotem prac Komisji Rewizyjnej. Jeżeli Kolegium uzna protokół za konieczny, Rada wnosi o dopuszczenie późniejszego uzupełnienia akt po jego sporządzeniu. Termin do wniesienia odwołania nie powinien być interpretowany w sposób, który faktycznie pozbawia organ stanowiący możliwości przedstawienia argumentacji tylko dlatego, że protokół z dłuższej sesji nie został jeszcze sporządzony i zatwierdzony.

XVI. PODSUMOWANIE ARGUMENTÓW BUDŻETOWYCH

Obszar	Dane / zdarzenie	Znaczenie absolutoryjne
Dochody majątkowe	46,51% planu po zmianach	Niski poziom realizacji części majątkowej budżetu.
Dotacje i środki na inwestycje	47,82% planu po zmianach	Słabe wykonanie źródeł finansowania inwestycji.
Wydatki majątkowe	74,06% planu po zmianach	Niepełna realizacja planu rzeczowo-finansowego.
Wydatki inwestycyjne i zakupy inwestycyjne	73,57% planu	Kluczowy wskaźnik wykonania zadań majątkowych.
Zadania z wykonaniem 0%	1.424.289,22 zł planu po zmianach	Konkretne zadania ujęte w budżecie, a niezrealizowane.
Modernizacja oświetlenia	947.471,26 zł planu; 36.900,00 zł wykonania; 3,9%	Zadanie o znikomym wykonaniu mimo istotnego planu.
Zwrot dotacji ZPL	10.688.142,91 zł	Znaczący zwrot środków związany z rozliczeniem projektu inwestycyjnego.
Odsetki ZPL	7.319.473,85 zł	Znaczący koszt finansowy obciążający wykonanie 2025 r.
Łączny skutek ZPL	18.007.616,76 zł	Zdarzenie o skali mogącej przesądzać o negatywnej ocenie wykonania budżetu.
Przejrzystość informacji	Ujęcie ZPL w dziale 851 i części inwestycyjnej	Ryzyko mylnej interpretacji wydatków jako nowych nakładów zdrowotnych lub inwestycyjnych.
Elementy korzystne	Dochody bieżące 101,20%, brak zobowiązań wymagalnych, spadek zadłużenia	Uwzględnione, ale niewystarczające do pozytywnej oceny całości wykonania budżetu.

XVII. WNIOSEK KOŃCOWY

Rada Miejska w Gołdapi nie odmówiła absolutorium z przyczyn pozabudżetowych. Jej ocena była oparta na danych dotyczących wykonania budżetu za 2025 r., w szczególności na wykonaniu części majątkowej budżetu, realizacji zadań inwestycyjnych, skutkach zwrotu dotacji i odsetek dotyczących ZPL, zmianie środków pieniężnych i aktywów netto oraz przejrzystości informacji przedstawionych organowi stanowiącemu.

Zaskarżona uchwała przyjmuje nadmiernie rygorystyczny standard odmowy absolutorium i w praktyce wymaga od Rady wykazania naruszenia prawa albo winy organu wykonawczego. Tymczasem kompetencja absolutoryjna rady obejmuje ocenę wykonania budżetu, a nie tylko stwierdzenie deliktu finansowego. Wystarczające jest, że przyczyny negatywnej oceny są konkretne, budżetowe, liczbowe i pozostają w związku z wykonywaniem budżetu. Warunek ten został spełniony.

W świetle powyższego wniosek o zmianę zaskarżonej uchwały i pozytywne zaopiniowanie uchwały Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za 2025 rok jest zasadny.

XVIII. ZAŁĄCZNIKI PROPONOWANE DO DOŁĄCZENIA

1. Uchwała Nr RIO.VIII-0120-269/26 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 10 lipca 2026 r. – kopia.
2. Uchwała Nr XLIV/299/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi za rok 2025 – kopia.
3. Uchwała Nr XLIV/298/2026 Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 30 czerwca 2026 r. w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z wykonania budżetu – kopia.
4. Uchwała Nr 1/2026 Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 28 maja 2026 r. wraz z opinią Komisji Rewizyjnej – kopia.
5. Wniosek Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Gołdapi z dnia 28 maja 2026 r. w sprawie nieudzielenia absolutorium Burmistrzowi Gołdapi – kopia.
6. Opinia Składu Orzekającego RIO Nr RIO.VIII-0120-244/26 z dnia 9 czerwca 2026 r. dotycząca wniosku Komisji Rewizyjnej – kopia.
7. Odpowiedź Urzędu Miejskiego w Gołdapi z dnia 27 maja 2026 r. na pytania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej – kopia.
8. Informacja skrócona o wykonaniu budżetu Gminy Gołdap za 2025 r. – kopia.
9. Zestawienie „Dochody.pdf” – kopia.
10. Zestawienie „Wydatki.pdf” – kopia.
11. Rachunek zysków i strat – wyjaśnienia – kopia.
12. Wyjaśnienia do pozycji bilansu z wykonania budżetu – kopia.
13. Zadłużenie Gminy na 31.12.2025 r. – kopia.

14. Pismo Instytucji Zarządzającej RPO WiM z 26 czerwca 2025 r. w sprawie rozwiązania umowy o dofinansowanie ZPL – kopia.
15. Pismo Gminy Gołdap z 15 lipca 2025 r. dotyczące zwrotu środków w kwocie 13.780.000,00 zł – kopia.
16. Pismo Gminy Gołdap z 28 sierpnia 2025 r. dotyczące zwrotu środków w kwocie 4.227.616,76 zł – kopia.

.....
podpis Przewodniczącej Rady Miejskiej w Gołdapi